

seura. Väki Voimakas no. 32. ISBN: 978-952-5976-75-5. ISSN:  
0782-2332. <http://www.thpts.fi/>



Sami Suodenjoki

## Kohti edustuksellista harvainvaltaa? Kunnanvaltuustojen perustaminen työväestön huolenaiheena 1890–1917

Sosialistit myöntävät kyllä, että valtuusto on parempi kuin kuntakokoukset, mutta he pelkäävät menettävänsä valtansa kunnallisten asiain määräämiseen, jos valtuusto asetetaan. Heillä on se luulo, – joka on kenties oikeakin – että he useassakaan tapauksessa eivät saisi enemmistöä valtuustoon. Ja kun enemmistöä ei saa, niin silloin on koko laitos vaarallinen. Kuntakokouksessa sitävastoin voi kaikellaisilla yllätyksillä useinkin saada enemmistön.<sup>1</sup>

Kunnanvaltuustojen vapaaehtoisesta käyttöönotosta käytiin Suomessa keisariajan viimeisinä vuosikymmeninä vilkasta keskustelua, joka kietoutui modernin puoluepolitiikan läpimurtoon. Ajatus valtuustojen perustamisesta sai vahvaa kannatusta esimerkiksi nuorsuomalaisessa *Karjala*-lehdessä, joka pääkirjoituksessaan vuonna 1912 nimesi sosialistit valtuustojärjestelmän kiivaimmiksi vastustajiksi. Lehden mukaan sosialistit pelkäsivät valtuustojärjestelmän heikentävän heidän kunnallisia vaikutusmahdollisuuksiaan ja jarruttivat siksi valtuustojen perustamista maalaiskunnissa. *Karjalan* mielestä tällainen itsekäs vastarinta oli kuitenkin vahingollista, koska valtuustoja tarvittiin täydentämään puoli vuosisataa vanhaa kuntakokousinstituutiota monimutkaistuvan kunnallishallinnon hoitamisessa.

Valtuustojärjestelmän kansanvaltaisuus oli kunnallishallinnon tehokkuuden ohella avainkysymys kunnanvaltuustojen tarpeellisuudesta käydyssä keskustelussa. Äänioikeuden näkökulmasta valtuustojärjestelmän demokratisoiva vaikutus oli kyseenalainen,

sillä vallitsevan lainsäädännön mukaan kunnallinen äänioikeus oli sidottu kunnallisverojen maksamiseen ja äänimäärä riippui verojen suuruudesta. Täten kuntalaisilla oli hyvin epätasa-arvoiset mahdollisuudet vaikuttaa kunnanvaltuutettujen valintaan kuntakokouksissa. Toisaalta kunnanvaltuuston sisällä päätöksenteko oli muodollisesti tasa-arvoista, koska valtuuston äänestysissä kullakin valtuutetulla oli yksi ääni riippumatta siitä, oliko hän vähävarainen työläinen vai vauras maanomistaja. Lisäksi valtuuston käyttöönotto saattoi muuttaa eri puolilla kuntaa asuvien kuntalaisten edellytyksiä osallistua paikalliseen päätöksentekoon, mikä oli aikalaisille tärkeä kansanvaltaisuuden mittari.

Äänioikeuden laajentaminen eteni Suomessa päinvastaisessa järjestyksessä kuin monissa Euroopan maissa, joissa yleinen äänioikeus toteutui ensin paikallisvaaleissa ja vasta myöhemmin parlamenttivaaleissa.<sup>2</sup> Tämä johtui yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden poikkeuksellisen varhaisesta käyttöönotosta Suomen eduskuntavaaleissa jo vuonna 1906. Kunnallisvaaleissa oli tuolloin yhä käytössä vuoden 1865 kunnallisasetuksessa määritelty äänestysjärjestelmä, joka jätti suuren enemmistön maalaiskuntien aikuisväestöstä vaille kunnallista äänioikeutta. Kun tämä väestönosa eräin poikkeuksin pääsi valitsemaan parlamentti-edustajia salaisilla vaalilipuilla ja samanarvoisilla äänillä keväällä 1907, kunnallinen demokratiavaje muuttui yhä ilmeisemmäksi.

Eduskuntauudistuksen toteuduttua kaikki poliittiset ryhmät alkoivat valmistella valtiopäivillä uusia kunnallislakeja. Valtiopäivien vuonna 1908 hyväksymät lait olisivat laajentaneet kunnallista äänioikeutta ja vakiinnuttaneet valtuustojärjestelmän myös maaseudulla, kuten oli tapahtunut kaupungeissa edeltävällä vuosiadalla. Kunnallislakiuudistus vaati kuitenkin keisarin vahvistuksen, jota eduskunta ei lopulta koskaan saanut.<sup>3</sup> Lakiuudistuksen viipyessä valtuustojen perustaminen pysyi maalaiskuntien omassa harkinnassa ja synnytti paikallisia kiistoja. Nämä kiistat paljastavat erilaisia näkemyksiä siitä, mitä kunnallishallinnon kansanvaltaisuus oikeastaan tarkoitti.

Tarkastelen tässä artikkelissa kunnanvaltuustojen asettamisesta käytyä keskustelua Suomessa 1890-luvulta vuoteen 1917.<sup>4</sup>

Pääkysymykseni on, miten työväestö ja sen nimissä edustusvaatimuksia esittävä sosiaalidemokraattinen työväenliike suhtautuivat valtuustojärjestelmään ja tulkitsivat sen vaikuttavan kunnallisen päätöksenteon demokraattisuuteen. Aloitan 1890-luvulta, jolloin säätyvaltiopäivillä ja lehtijulkisuudessa virisi keskustelu valtuustojärjestelmän tarpeellisuudesta maalaiskunnissa. Päätän tarkastelun uusien kunnallislakien säätämiseen marraskuussa 1917, jolloin kunnanvaltuustoista lopulta tuli pakollisia ja yleinen ääni-oikeus laajennettiin myös kunnallisvaaleihin.

Valtuustojärjestelmän yleistyminen on tärkeä osa nykymuotoisen kunnallishallinnon syntyprosessia. Tätä prosessia on viime vuosina tutkittu Suomessa verraten vähän, mihin on kenties vaikuttanut Hannu Soikkasen jo 1960-luvulla julkaisema maalaiskuntien itsehallinnon historia kaikessa perusteellisuudessaan. Soikkasen tutkimus on yhä ohittamaton viittauskohde niin kuntahistorioiden kirjoittajille kuin suomalaisen kunnallishallinnon kehityksestä kiinnostuneille hallintotieteilijöille.<sup>5</sup> Tässä artikkelissa uudelleenarvioin ennen kaikkea Soikkasen havaintoa siitä, että 1900-luvun alussa sosiaalidemokraatit suhtautuivat yleensä penseästi valtuustojen perustamiseen, jos kohta linjassa näkyy myös paikallisia poikkeamia.<sup>6</sup>

Soikkasen ohella 1900-luvun alun kunnallishallinnon murrosta on luodannut Juhani Piilonen tutkimuksessaan *Vallankumous kunnallishallinnossa*. Se keskittyy kunnallisiin valtakampailuihin vuosina 1917 ja 1918 sekä punaisen Suomen kunnallispolitiikan sisältöön, mutta hahmottelee myös kunnallishallinnon aiempaa kehitystä. Piilosen tutkimus sisältää muun muassa verraten tarkan kartoituksen kunnanvaltuustojen perustamisesta punaisen Suomen alueella.<sup>7</sup> Muun Suomen osalta vastaavaa kartoitusta ei ole tehty ennen tätä artikkelia.

Artikkelissani tarkennan Soikkasen ja Piilosen hahmottamaa kuvaa valtuustojen perustamisesta ja sen herättämästä keskustelusta hyödyntämällä Kansalliskirjaston digitaalista sanomalehtikirjastoa, joka sisältää kaikki Suomessa painetut sanomalehdet tarkasteluajalta. Sanomalehtikirjaston digitaaliset hakutoiminnot helpottavat merkittävästi aihetta käsittelevän lehtikirjoittelun

löytämistä ja eri paikkakuntien kehityksen välisten yhteyksien hahmottamista. Sanomalehtien ohella käytän lähteenä eräiden kuntakokousten pöytäkirjoja tarkentaakseni kuvaa yksittäisten kuntien tapahtumista.

Artikkelin ensimmäisessä käsittelyluvussa erittelen käyttämäni lehtiaineistoa ja sen analysointimenetelmiä. Tämän jälkeen selvitän lehtiaineiston avulla valtuustojen perustamisen etenemistä Suomen maalaiskunnissa vuoden 1865 kunnallisasetuksen ja vuoden 1917 kunnallislakiuudistuksen välisenä aikana. Samalla hahmotan syitä valtuustodebatin aktivoitumiseen ja puoluepolitisoitumiseen. Kolmannessa käsittelyluvussa syvennyn lehtikeskustelussa käytettyihin argumentteihin valtuustojen puolesta ja niitä vastaan. Viimeisissä luvuissa käyn tapausesimerkkien avulla läpi työväenliikkeen sopeutumista valtuuston käyttöönottoon, paikallisia liittoumia ensimmäisiä valtuustovaa-leissa ja naisten kunnallisten vaikutusmahdollisuuksien käsittelyä valtuustokysymyksen yhteydessä. Lopuksi palaan kysymyksiin siitä, oliko kunnanvaltuustojärjestelmä työväenliikkeelle punainen vaate ja mitä sen yleistyminen merkitsi kunnallisdemokratian näkökulmasta.

## Tutkimusaineisto ja sen analysointimenetelmät

Pääaineistoni koostuu 122 sanomalehtiartikkelista, joissa käsitellään kunnanvaltuuston perustamisen etuja ja haittoja. Jutut jakautuvat 1) pääkirjoituksiin, 2) muihin toimituskunnan tai sen avustajien laatimiin artikkeleihin sekä 3) niin sanottuihin paikalliskirjeisiin, jotka ovat lehtien lukijakunnasta nousevien vapaaehtoisten kirjeenvaihtajien kirjoittamia ja lähestyvät valtuustokysymystä paikallisesta näkökulmasta.<sup>8</sup> Juttutyyppejen välinen ero on ajoittain häilyvä, sillä lehdet saattoivat esimerkiksi julkaista paikalliskirjeitä pääkirjoituspalstalla. Yhteistä kaikille aineiston jutuille on joka tapauksessa se, että ne ovat mielipidekirjoituksen luonteisia eli ne ottavat uutisjutuista poiketen kantaa valtuuston tarpeellisuuteen.

Analysoin pääaineistoani sisällönanalyysin keinoin eli luokittelemalla lehtijutut sen mukaan, kannatetaanko vai vastustetaanko niissä kunnanvaltuustojen perustamista tai pidetäänkö niissä valtuustojärjestelmää kannatettavana äänioikeusoukeusreformin jälkeen. Lisäksi olen ryhmitellyt juttuja julkaisuajankohdan mukaan ja sen mukaan, ilmestyivätkö ne sosialistisessa vai ei-socialistisessa sanomalehdessä. Olen myös luetteloanut jutuissa käytettyjä argumentteja valtuustojen perustamisen puolesta tai sitä vastaan.

Digitaaliset hakutoiminnot nopeuttavat merkittävästi valtuustojen perustamiseen liittyvien lehtitekstien löytämistä verrattuna lehtien selaamiseen käsin. Eri hakusanat tuottavat suuren määrän epäolennaisia tuloksia, joiden seasta olen manuaalisesti etsinyt relevantit tekstit. Hakemiseen olen käyttänyt pääasiassa hakusanojen 'kunnanvaltuusto' (tai 'valtuusto'), 'kunnanvaltuusmies' ja 'kuntakokous' yhdistelmiä sekä täydentävinä hakusanoina paikkakuntien nimiä. Myös ruotsinkieliset hakusanat 'kommunalfullmäktige' ja 'kommunalstämma' ovat tuottaneet tuloksia. Löytämäni aineisto ei sisällä kaikkia aiheen kannalta olennaisia tekstejä, mutta pidän aineistoa edustavana koko maata kattavien päätelmien tekemiseen. Olen tehnyt kaikista pääaineistoni jutuista digitaaliseen sanomalehtikirjastoon lehtileikkeet, jotka ovat kaikkien käyttäjien löydettävissä avainsanalla 'valtuustodemokratia'. Näin aineistoa on helppo hyödyntää jatkotutkimukseen.

Pääaineiston keräämisen ohella olen käyttänyt digitaalista sanomalehtikirjastoa kartoittaakseni yleisemmin kunnanvaltuustojärjestelmän yleistymistä Suomessa. Olen etsinyt lehdistä artikkeleita ja ilmoituksia, joissa kerrotaan kunnanvaltuustojen perustamisesta eri paikkakunnilla. Samat tiedot löytyvät useimpien kuntien osalta kunta- ja maakuntahistorioista sekä kunnalliselinten pöytäkirjoista, mutta lehtitekstit voivat tuoda näkyviin myös aiemmin huomaamatta jääneitä piirteitä paikallisista valtuustohankkeista. Olennaista on myös kokonaiskuvan tarkentaminen tietoja yhdistelemällä. Kuten seuraavassa luvussa käy ilmi, valtuustoja perustettiin vuoteen 1917 mennessä enemmän kuin

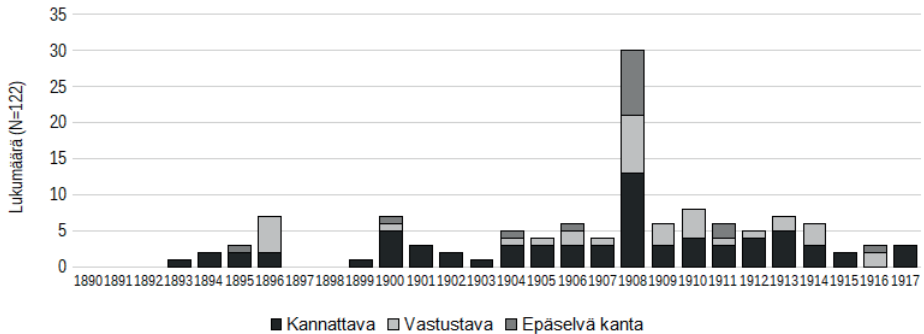
aikaisemmassa kirjallisuudessa esiintyvät luvut antavat ymmärtää.<sup>9</sup>

## Valtuustojen käyttöönoton eteneminen

Käsite 'kunnanvaltuusto' juurtui suomen kieleen vasta 1900-luvun alussa: termiä ei käytetty sanomalehdistössä käytännössä lainkaan edeltävällä vuosisadalla.<sup>10</sup> Ajatus määräajaksi nimitettävistä kunnanvaltuutetuista kuitenkin tuotiin esiin jo vuoden 1865 kunnallisasetuksessa, joka sälytti maalaiskuntien päätöksenteon kuntakokousten vastuulle. Kuntakokousten päätöksiin saattoivat osallistua kunnallisveroja maksavat kuntalaiset maksamiensa verojen mukaan porrastetulla äänimäärällä. Asetus antoi kuntakokouksille myös oikeuden halutessaan nimetä 'kunnan valtuusmiehiä', joille siirrettiin osa kuntakokousten päätösvallasta ja jotka valittiin määräajaksi. Päätös valtuutettujen asettamisesta edellytti kuitenkin kahden kolmasosan enemmistöä kahdessa peräkkäisessä kuntakokouksessa. Toinen edellytys oli se, että valtuustosta päättävissä kokouksissa oli edustettuna vähintään puolet kuntalaisten koko äänimäärästä.<sup>11</sup> Nämä rajoitukset kohottivat osaltaan kynnystä valtuusmiesjärjestelmän käyttöönottoon.

Rajoituksista huolimatta erät maalaiskunnat valitsivat valtuutettuja jo 1860–1890-luvuilla. Osassa kunnissa valtuutetut jäivät tosin pelkiksi nimiksi paperilla, ja sellaisissakin kunnissa, joissa valtuustot saatiin toimintaan, ne lakkautettiin ennen vuosisadan vaihdetta. Valtuustojen lyhytikäisyyteen vaikuttivat niiden ja kuntakokousten välisen vallanjaon ongelmat. Ajatus veroja maksavien kuntalaisten henkilökohtaisesta oikeudesta osallistua päätöksentekoon oli vahvasti juurtunut paikalliseen poliittiseen kulttuuriin jo kunnallishallintouudistusta edeltävänä pitäjänkokousten aikana. Niinpä kuntalaisten oli vaikea hyväksyä päätösvaltansa luovuttamista erikseen valittaville valtuusmiehille.<sup>12</sup> Viime kädessä kysymys oli siis suoran ja edustuksellisen demokratian paremmuudesta. Valtuusmiesjärjestelmään maaseudulla kohdistunutta vieroksuntaa eivät hälventäneet edes vuodesta 1863

Kuvio 1. Valtuustojen perustamiseen kantaaottaneet sanomalehtikirjoitukset 1890–1917.



alkaen kokoontuneet säätyvaltiopäivät tai vuodesta 1875 alkaen perustetut kaupunginvaltuustot, vaikka molemmat instituutiot tutustuttivat kansalaisia edustukselliseen päätöksentekoon.

Keskustelu kunnanvaltuusmiesten tarpeellisuudesta sai tuulta alleen 1890-luvulla, jolloin valtiopäiväsäädyt nimesivät komitean pohtimaan kunnallisasetuksen uudistamista. Komitean vuonna 1894 antama mietintö vilkastutti myös lehtikirjoittelua aiheesta. Lehtiteksteissä kunnanvaltuutettujen asettamiseen suhtauduttiin enimmäkseen myönteisesti, mutta vuonna 1896 lehtiin ilmestyi myös valtuusmiesjärjestelmää epäileviä ääniä, kuten kuvio 1 osoittaa. Kantojen jakautuminen sävytti myös valtiopäiväkeskustelua. Lopulta valtiosäädyt hyväksyivät vuonna 1898 uuden kunnallisasetuksen, jossa valtuusmiesten asettamista helpotettiin, mutta kunnallista äänioikeutta ei merkittävästi laajennettu.<sup>13</sup>

Ensimmäiset pysyviksi jääneet kunnanvaltuustot perustettiin Maariaan ja Huittisiin vuosina 1901 ja 1902. Näihin valtuustoihin valittiin alusta pitäen joitakin työläisiä ja Huittisissa myös torppareita.<sup>14</sup> Kaikkiaan valtuustoja perustettiin Suomessa vuoteen 1905 mennessä kuitenkin vain viiteen kuntaan, jotka kaikki sijaitsivat Turun ja Porin tai Viipurin läänissä (kartta 1).

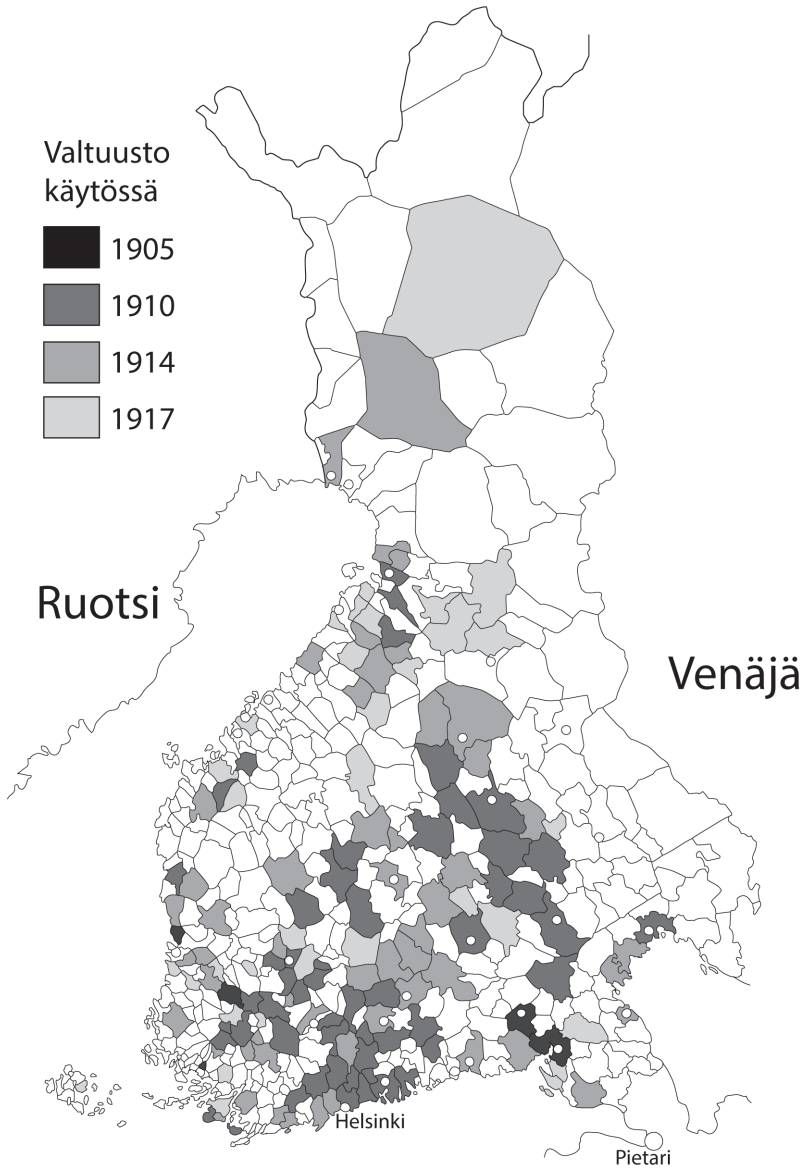
Edellytykset valtuustojärjestelmän läpimurrolle muuttuivat merkittävästi vuoden 1905 suurlakon ja sitä seuranneen eduskunta- ja äänioikeusuudistuksen jälkeen. Uudistus toi valtioliisiin vaaleihin yleisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden, mikä lisäsi odotuksia myös kunnallisen äänioikeusreformin toteuttamisesta.<sup>15</sup> Toimintansa aloitettuaan yksikamarinen eduskunta ryhtyikin heti valmistelemaan kunnallislakien uudistamista. Pohjatyon teki senaatin nimeämä komitea, jonka muotoilemasta kunnallislakiluonnoksesta myös kunnat saivat lausua mielipiteensä keväällä 1908.<sup>16</sup> Vaikka eduskunnan saman vuoden lopulla hyväksymä kunnallislakiuudistus jäi lopulta astumatta voimaan, lainsäädäntötyö vilkastutti merkittävästi julkista keskustelua kunnanvaltuustojen tarpeellisuudesta. Tämä näkyy kuviossa 1 aihetta käsittelevien lehtikirjoitusten määrän huomattavana kasvuna vuonna 1908.

Julkisen keskustelun aktivoituminen ja näköpiirissä häämötävä kunnallislakiuudistus rohkaisivat monia kuntia ottamaan valtuustojärjestelmän käyttöön vapaaehtoisesti. Valtuustojen asettamista vauhdittivat myös kuvernöörien kunnille antamat kehotukset ja 1910-luvun alussa järjestetyt kunnallispäivät, joissa kunnallisvaikuttajille esiteltiin valtuustojärjestelmän hyötyjä.<sup>17</sup> Lisäksi moneen kuntakokoukseen vaikutti varmasti valtuuston asettaneiden naapurikuntien esimerkki. Vuonna 1910 kunnanvaltuustoja olikin toiminnassa jo 60:ssä ja neljä vuotta myöhemmin 116 maalaiskunnassa. Ripeimmin valtuustoja perustettiin Uudellamaalla ja Hämeessä, kuten kartta 1 osoittaa. Pohjanmaalla ja Laatokan Karjalassa valtuuston vapaaehtoinen käyttöönotto sitä vastoin kiinnosti vain harvoja kuntia.<sup>18</sup>

Uusien kunnanvaltuustojen asettaminen jatkui myös ensimmäisen maailmansodan aikana. Syksyyn 1917 mennessä valtuusto oli perustettu arviolta 150 maalaiskuntaan, joskaan kaikki niistä eivät välttämättä toimineet.<sup>19</sup> Valtuustojärjestelmän leviämiseen vaikuttivat kunnille sota-aikana sälytetyt uudet velvoitteet, joista etenkin elintarvikepulan hoito pakotti kunnat miettimään hallintonsa tehostamista. Tehostamistarvetta lisäsi kuntakokousten osanottajamäärän kasvu ja kokousten muuttuminen poliittis-



*Kartta 1.* Valtuustojen käyttöönotto Suomen maalaiskunnissa 1900–1917.



*Taulukko 1.* Kantaaottavat jutut valtuustojärjestelmän käyttöön-  
otosta sosialistisissa ja muissa sanomalehdissä 1906–1917.

	Valtuustoa kannattava	Valtuustoa vastustava	Epäselvä kanta
Sosialistilehdet	2	23	3
Ei-sosialistilehdet	44	4	10

ten puolueiden kiistojen näyttämöiksi. Vaikka kunnallisasetuksen mukaan kuntakokousten päätöksentekoon saivat osallistua vain äänioikeutetut kuntalaiset, kokouksiin saapui usein myös laajempia joukkoja painostamaan päätöksentekijöitä. Soikkasen mukaan eräissä kunnissa talolliset käänsi valtuustojärjestelmän kannattajiksi nimenomaan huoli työväenliikkeen vaikutusvallan kasvusta kuntakokouksissa.<sup>20</sup>

Sanomalehtikirjoittelun vaikutusta valtuustojärjestelmän yleistymiseen on vaikea mitata, mutta lehdillä oli kiistämätön merkitys mielipiteiden muokkaajina. Aineistoni lehtiteksteissä valtuustojen kannatus oli vastustusta yleisempää erityisesti ennen vuotta 1907, kuten kuvio 1 osoittaa. Kirjoittelun sävy kuitenkin muuttui, kun sosiaalidemokraattinen puoluelehdistö alkoi ottaa kantaa valtuustojen perustamiseen vuodesta 1906 alkaen.<sup>21</sup> Työväenlehtien näkemys valtuustojärjestelmän tarpeellisuudesta valitsevista oloissa oli lähes yksinomaan kielteinen. Tämä käy ilmi taulukosta 1, joka kertoo myös porvarillisten lehtien myönteisestä suhtautumisesta valtuustojärjestelmään. Lisäksi porvarillisessa lehdistössä ilmestyi lukuisia kannaltaan epäselviä juttuja, joista useimmissa valtuustojärjestelmän katsottiin sopivan yleisen kunnallisen äänioikeuden oloihin kuntakokouksia paremmin, mutta ei otettu kantaa valtuustojen käyttöönottoon ennen äänioikeusluudistusta. Lehtikirjoittelun valossa kunnanvaltuustoista tuli merkittävä sosialisteja ja porvarillisia puolueita jakava kysymys suurlakon jälkeisinä vuosina.

## Valtuustoa puoltavat ja vastustavat argumentit

Sanomalehtien kirjoittelussa valtuustojärjestelmän käyttöönottoa kannatettiin yleisesti vetoamalla kunnan kokonaisuuteen. Monet kirjoittajat korostivat, että kuntakokouksiin osallistuivat tavallisesti lähinnä kirkonkyläläiset, kun taas etäämpänä asuvien osanotto oli etäisyyden takia vähäistä. Siksi syrjäkylien edut jäivät päätöksenteossa helposti huomiotta. Kirjoittajien mielestä tämä ongelma korjautuisi valtuuston perustamisen myötä, koska valtuustoon tulisi edustus kunnan joka kulmalta.<sup>22</sup> Valtuustojärjestelmän keskeisenä hyötynä siis pidettiin päätöksenteon alueellisen demokraattisuuden paranemista. Se, että valtuusto edustaisi monipuolisesti kunnan eri maantieteellisiä alueita, oli porvarillisten lehtien kirjoittajille selvästi tärkeämpää kuin eri sosiaalisten ryhmien monipuolinen edustus. Jotkut kirjoittajat tosin ottivat huomioon myös kuntakokousjärjestelmän sosiaalisen epätasa-arvoisuuden. He korostivat, että kokouksissa parhaiten edustettuina olivat varakkaimmat maanomistajat, jotka äänivallallaan saattoivat junailla päätökset mieleisikseen. Pieneläjillä sitä vastoin ei välttämättä ollut töidensä vuoksi aikaa tai varaa edes lähteä kuntakokouksiin.<sup>23</sup>

Valtuustojärjestelmään siirtymistä perusteltiin lehdissä myös kuntien lisääntyvillä tehtävillä, joiden hoitamiseen vanha kuntakokousjärjestelmä soveltui huonosti.<sup>24</sup> Kuntakokousten ongelmana pidettiin erityisesti päätöksenteon tempoilevuutta. Peräkkäiset kuntakokoukset saattoivat tehdä täysin vastakkaisia päätöksiä, koska niihin osallistuivat eri ihmiset. Satunnaisesti kokouksiin saapuvat kuntalaiset eivät myöskään olleet perehtyneitä käsiteltäviin kysymyksiin, vaan tekivät päätöksensä hatarin perustein ja kiihottajien ohjaamina. Monissa kirjoituksissa katsottiin, että kuntakokouksissa äänekkäimmät suunpieksäjät saivat suhteettomasti puhetilaa ja veivät mekastuksellaan ajan asiakustelulta.<sup>25</sup>

Lehtikirjoituksissa valtuuston käyttöönoton uskottiin muuttavan kunnallista päätöksentekoa asiantuntevammaksi ja johdonmukaisemmaksi, koska asioiden hoito siirtyisi vaaleilla määrä-

ajaksi valittaville edustajille. Nämä valtuutetut olisivat kuntalaisille vastuunalaisia päätöksistään, ja heillä olisi enemmän aikaa paneutua asioihin kuin kuntakokousten vaihtuvilla osanottajilla.<sup>26</sup> Päätöksenteon uskottiin myös nopeutuvan valtuustoissa verrattuna kuntakokouksiin, joissa jaaritteluun ja etenkin veroäyri-pohjaisiin äänestystilanteisiin tuhrautui runsaasti aikaa.<sup>27</sup> Eräät kirjoittajat korostivat erikseen sitä, että valtuuston istunnoissa äänestäminen tapahtui mies ja ääni -periaatteella, mikä jo lähitökohtaisesti demokratisoi päätöksentekoa verrattuna kuntakokouksiin.<sup>28</sup> Jotkut vetivät myös yhtäläisyysmerkit valtuustojärjestelmään siirtymisen ja yksikamarisen eduskuntalaitoksen välille. Valtuusto edusti heille kuin pienoiskuvaa siitä kehityksestä, joka oli nähty valtiollisessa päätöksenteossa.<sup>29</sup>

Kaikki eivät kuitenkaan olleet vakuuttuneita valtuustojärjestelmän paremmuudesta. Monet lehtikirjoittajat vastustivat valtuuston käyttöönottoa ensinnäkin taloudellisin perustein. He uskoivat kunnan menojen kohoavan, koska valtuuston jäsenille maksettaisiin palkkioita tai koska kuntalaisilta puuttuisi mahdollisuus valvoa valtuuston rahankäyttöä.<sup>30</sup> Palkkioiden maksaminen valtuutetuille ei tosin ollut kaikkien mielestä huono asia. Jotkut sosialistilehtien kirjoittajat pitivät palkkioita tärkeinä siksi, että ne mahdollistivat myös vähävaraisten työläisten osallistumisen valtuustotyöskentelyyn. Myös sosialistilehtiä kuitenkin huolestuttivat valtuustojen mahdollisesti aiheuttamat lisäkulut kuntalaisille.<sup>31</sup>

Toinen lehtikirjoittajien kritiikin aihe koski demokraattisuutta. Valtuustojen pelättiin olevan vielä kuntakokouksiakin harvainvaltaisempia, koska päätöksentekijöiden määrä supistuisi ja heidän kokouksensa olisivat tavallisilta kuntalaisilta suljettuja. Useat kirjoittajat korostivat, että valtuuston asettamisen jälkeen tavallisella kuntalaisella ei enää olisi paikkaa ilmaista mielipiteitään paikallisista asioista. Tämä lisäisi yleistä piittaamattomuutta koko kunnalliselämästä.<sup>32</sup>

Työväenlehdissä kunnanvaltuuston perustaminen kuvattiin usein varakkaiden isäntien juoneksi, jolla paikallinen työväestö syrjytettiin kokonaan paikallisesta päätöksenteosta.<sup>33</sup> Sosialistit

painottivat kuntakokousten roolia areenana, jolla työväestö saattoi valvoa kunnallista vallankäyttöä ja protestoida sen vääryyksiä. Kuntakokousten tähän puoleen viittaa esimerkiksi nimimerkki S. T. *Kansan Tahdossa* vuonna 1911. Kirjoittaja korostaa, että vaikka työväestö ei kyennyt vaaleissa saamaan määräänsä vastaavaa paikkalukua kunnalliselimiin, työväestön oli silti syytä ”tehdä hyökkäyksiä” kaikissa kuntakokouksissa, koska sillä tavoin kuntakokoukset muodostuivat ”vaikuttaviksi agitatsioonikokouksiksi, joilla on pitemmälle ulottuva innostava vaikutus”. Sama kirjoittaja tähdensi kuntakokouksilla olevan merkittävästi valtaa myös valtuuston perustaneissa maalaiskunnissa, koska valtuustojen toimiala oli maaseudulla rajatumpi kuin kaupungeissa.<sup>34</sup> Näin kirjoittaja tuli huomioineeksi, että valtuustojärjestelmän käyttöönotto itsessään ei merkinnyt työväestön kunnallisen vaikutusvallan katoamista.

Eräitä sosialistilehtien kirjeenvaihtajia huolestutti myös se, että valtuustojen perustaminen voisi viivyttää kauan vaaditun kunnallisen äänioikeusreformin toteutumista. Näiden kirjoittajien mielestä valtuustojärjestelmä ei korjaisi kunnallishallinnon valuvikoja, joten sen kannattaminen antaisi poliittisille päättäjille vain väärän signaalin asioiden tärkeysjärjestyksestä. Ennen kuin valtuustojen asettamista kannatti harkita, oli otettava käyttöön yleinen ja yhtäläinen kunnallinen äänioikeus.<sup>35</sup> Tämänkaltaista argumentointia kiihdytti vuoden 1908 jälkeen alkanut välitila, jonka aikana kansalaiset eivät voineet kuin odottaa senaatin ja keisarin toimia valtiopäivien säätämien uusien kunnallislakien vahvistamiseksi. Sitä mukaa kuin kunnallislakien toimeenpano muuttui yhä epätodennäköisemmäksi, sosialistien mielipiteet valtuustoista jyrkkenivät, etenkin kun porvaristo alkoi monissa maalaiskunnissa samaan aikaan liputtaa valtuustojen puolesta. Näissä oloissa valtuustojärjestelmän käyttöönotto alkoi sosiaalidemokraattien silmissä yhä selvemmin uhata työväestön vaikutusmahdollisuuksia.

Valtuustojen perustamisen kanssa samanaikainen kehityskulku oli hallintoasioihin perehtyneiden ja kasvavia palkkioita nauttivien toimenhaltijoiden roolin vahvistuminen maaseudulla.

Etenkin kunnallislautakuntien esimiehet saivat hallintoasioiden valmistelussa ja toimeenpanossa paljon vastuuta.<sup>36</sup> He, kuten muutkin palkkioita saaneet asiantuntijat, tulivat lähes poikkeuksetta maalaiskuntien valtiapiireistä. Työläisten edustajia valittiin vaikutusvaltaisiin toimiin an harvoin.<sup>37</sup> Siksi kunnallisasioiden hoitoon erikoistuneiden asiantuntijoiden tehtävien laajeneminen lisäsi sosialistien piirissä pelkoa kunnallisen vallan karkaamisesta pois luottamuselimiltä ja kuntalaisten valvontavallan ulottumattomiin. Kun valtasuhteet keikahtivat vuonna 1917, vasemmiston tyytymättömyys erityisesti kunnallislautakuntien esimiehiin johtikin useissa kunnissa henkilövaihdoksiin.<sup>38</sup> Puoliammatillisten toimenhaltijoiden rooli vahvistui kuitenkin yhtäläisesti sekä valtuuston perustaneissa että valtuustottomissa kunnissa. Tästä syystä valtuuston asettamista pohtivissa lehtikirjoituksessa asiantuntijavallan kasvu ei noussut erityisesti esiin 1900-luvun alussa.

### Sopeutuminen valtuustojärjestelmään

Huolimatta valtuustoihin kohdistuneista epäluuloistaan sosialistit olivat maaseudulla usein ketteriä mukautumaan valtuustojärjestelmään sen käyttöönoton jälkeen.<sup>39</sup> Esimerkiksi Urjalassa sosiaalidemokraattinen kunnallisjärjestö päätti vuonna 1907 vastustaa valtuustoa, mutta ratkaisevassa kuntakokouksessa lähes kaikki paikalla olleet sosiaalidemokraatit lipsuivat päätöksestä ja antoivat valtuuston asettamiselle siunauksensa. Työväenlehden paikalliskirjeenvaihtaja moitti petturuutta, mutta siihen paheksunta jäi. Työväenyhdistykset alkoivat pikaisesti valmistautua valtuustoa valitsevaan kuntakokoukseen ja nimetä omia valtuustoehdokkaitaan.<sup>40</sup> Samansuuntaisesti tapahtumat etenivät Rautalammilla, missä paikallinen työväenyhdistys havahtui pohtimaan kantaansa vasta kuntakokouksen jo tehtyä ensimmäisen päätöksen valtuuston asettamisesta syksyllä 1907.<sup>41</sup> Kun lopullinen valtuustopäätös oli tehty, paikalliset sosialistit ryhtyivät hyvin määrätietoisesti mobilisoimaan työväestöä syyskuun 1908 kuntakokoukseen, jossa ensimmäisen valtuuston kolmekymmentä

jäsentä valittaisiin. Tavoitteena oli varmistaa työläisille riittävä joukkovoima ajaa läpi omia ehdokkaitaan.<sup>42</sup>

Kunnallisasetuksessa ei sanottu mitään ensimmäisten kunnanvaltuustojen jäsenten valintatavasta. Tämä johti vaihteleviin paikallisiin käytäntöihin kuntakokouksissa. Joissakin kunnissa valtuusto nimettiin sopuisasti ”suullisella vaalilla”.<sup>43</sup> Yleisemmin käytössä oli listavaali, jossa kuntakokous valitsi valtuutetut kuntalaisten esittämältä ehdokaslistalta. Jos esitettiin useita listoja, niiden välillä äänestettiin, ja eniten ääniä saanut lista valittiin kokonaisuudessaan. Tilanne saattoi elää vielä kuntakokouksen kuluessa, sillä kokousväki saattoi reagoida epämieluisiin ehdokaisiin muodostamalla uusia liittoumia ja kynäilemällä uusia listoja.

Kun Rautalammin kuntakokous kokoontui valitsemaan ensimmäisiä valtuutettuja syyskuussa 1908, sosiaalidemokraatit esittivät kokoukselle oman 25 ehdokkaan listansa. Listalla oli 14 torpparia, kuusi maanomistajaa, kolme seppää, yksi kivityöntekijä ja yksi teurastaja. Ehdokkaiden laaja sosiaalinen kirjo osoittaa, että sosialistit toivoivat listalleen tukea myös maanomistajilta. Toive oli turha, sillä vilkkaan väittelyn jälkeen kuntakokous valitsi sosialistien ehdokkaista valtuustoon vain kuusi. Näistäkin kolme oli maanomistajia.<sup>44</sup> Tämä oli sosialisteille epäilemättä pettymys ottaen huomioon eduskuntavaalien voimasuhteet: edeltävänä kesänä sosiaalidemokraatit olivat kahmineet Rautalammilta 58 prosentin ääniosuuden.<sup>45</sup>

Toisaalta voidaan väittää, että sosialistit saivat Rautalammillla ja monessa muussa kunnassa valtuuston kautta sittenkin enemmän poliittista vaikutusvaltaa kuin heillä olisi ollut pelkissä kuntakokouksissa. Ainakin valtuustoon nousseet työväen edustajat saivat valtuustossa arvokasta oppia kunnallisten asioiden hoitamisesta ja vuoropuhelusta porvarillisten edustajien kanssa.<sup>46</sup> Lisäksi valtuustotyön mahdollistama dialogi saattoi lieventää monen porvarivaltuutetun mielikuvia pelätyistä sosiaalidemokraateista. Toki porvaristo kykeni jo valtuustoa valittaessa yleensä varmistamaan, että valtuutetuiksi nousevat sosialistit olivat yhteistyökumppaneiksi kelpaavia henkilöitä. Tämä tietenkin ärsytti sosialistileh-

distöä, jonka mielestä porvaristo veti järjestäytyneen työväestön vastuuseen porvarillisesta kunnallispolitiikasta liian halvalla – tarjoamalla muutaman hajapaikan sopivina pitämilleen työväen edustajille.<sup>47</sup>

Rautalammin tapaus työläisille annettuine hajapaikkoineen on kuvaava esimerkki ensimmäisten valtuustovaalien tapahtumista ja seurauksista. Moniin valtuustoihin kyllä valittiin torppari- ja työläisedustajia, mutta ei suoranaisesti tilattoman väestön joukkovoiman ansiosta. Kuten Risto Alapuro on todennut, kyse oli pikemminkin talollisten hallitusta myönnytyksestä, jonka avulla he integroivat tilattomat paikalliseen vallankäyttöön ilman, että se uhkasi heidän vaikutusvaltaansa.<sup>48</sup> Työväen joukkovoima ei silti ollut merkityksetön tekijä valtuustojen valinnassa: monessa kunnassa talolliset tuskin olisivat tehneet hallittuja myönnytyksiään ilman työväestön kuntakokouksissa luomaa painetta. Rautalammillakin valtuustoa valitsevaan kuntakokoukseen saapui ilmeisesti äänioikeudettomia työläisiä, joiden läsnäolo varmasti vaikutti päätöksentekijöihin.

Sosialistien lisääntyvä aktiivisuus kuntakokouksissa vauhditti joissakin kunnissa talollisväestön kääntymistä valtuustojärjestelmän kannattajaksi. Päätöksenteon keskittäminen valtuustoon näytti monien talollisten mielestä turvallisemmalta vaihtoehdolta verrattuna siihen, että he joutuisivat kuntakokouksessa kilpailemaan suunvuorosta satojen äänekkäiden työläisten kanssa.<sup>49</sup> Talollisten puheet kuntakokouksiin tunkevista työläisjoukoista kuitenkin lisäsivät entisestään sosialistien epäluuloa valtuustojärjestelmää kohtaan. Sosialisteista näytti ilmeiseltä, että talolliset halusivat valtuustoja nimenomaan riistääkseen vahvistuvalta työväestöltä vaikutusvallan kunnallispolitiikassa. Kuten kangasalalainen ”Teemun torppari” ilmaisi asian *Kansan Lehdessä*,

kun on kunnanvaltuusto, niin ei manttaalijehujen tarvitse olla aina niin vapusinvarpain. Riittää kun kerran vuodessa käy kaikkien lehmien ja lampaiden päiden voimalla äänestämässä luotetut miehet kunnanvaltuustoon. Silloin tietää, että manttaalin edut tulevat varmasti valvotuiksi ja on vielä sekin etu, että sinne eivät pääse pieneläjät vaatimuksinensa ja valituksinensa.<sup>50</sup>



Sosialisteja epäilytti myös porvarien kova kiire valtuustohankkeiden edistämisessä. Esimerkiksi *Raivaaja*-lehti kommentoi Hollolan porvarien valtuustointoilua seuraavasti: ”Pitävät siis samallaista kiirettä kuin musta duuma Suomen asiata käsitellessään – joshan heillä muuten on yhtä mustat tarkoituksetkin”.<sup>51</sup> Kommentillaan kirjoittaja rinnasti toisiinsa porvarien paikalliset valtapyrkimykset ja Venäjän hallinnon Suomeen kohdistamat yhtenäistämistoimet – mikä olisikaan ollut tehokkaampi retorinen keino alleviivata aikalaisille valtuustohankkeen epäilyttävyyttä ja demokratianvastaisuutta!

### Tilapäiset liittoumat vaikutusvallan kasvattamisen mekanismeina

Keskustelu valtuustojärjestelmästä aktivoitui monessa kunnassa samaan aikaan, kun kunnalliselämä puoluepolitisoitui. Tämä oli omiaan kietomaan valtuuston asettamisen puoluepoliittisiin jännitteisiin ja synnyttämään tilapäisiä liittoumia. Hyvän esimerkin tarjoaa Tammela, missä kuntakokous vahvisti valtuuston perustamisen yksimielisesti talvella 1909, kun myös sosiaalidemokraatit taipuivat hyväksymään aiemmin kritisoidun hankkeen. Puolueiden yksimielisyys kuitenkin mureni jo seuraavassa kuntakokouksessa, jossa ensimmäiset valtuutetut valittiin.<sup>52</sup> Valtuuston kokoonpanosta kehkeytyi nuorsuomalaisten ja vanhasuomalaisten välille riita, jossa työväenliike sai merkittävän aseman vaa’ankielenä.

Päättyessään kunnanvaltuuston perustamisesta Tammelan kuntakokous halusi välttää tilanteen, jossa eri puolueet toisivat valtuustovaaliin omat ehdokaslistansa ja pakottaisivat kuntakokouksen äänestämään listojen väliltä. Siksi kuntakokous nimesi erityisen komitean valmistelemaan eri ryhmiä tyydyttävää 36 valtuustoehdokkaan listaa. Paikallislehden kuvauksen mukaan komitea poimi listalleen 12 nuorsuomalaista eli ”kagaalia”, 12 vanhasuomalaista (näistä kaksi Suomalaisen Työväenliiton edustajia), kymmenen sosialistia ja kaksi puoluekannaltaan epävar-

maa. Komitean omasta mielestä ehdokaslista oli sekä poliittisesti että alueellisesti tasapuolinen.<sup>53</sup>

Kun komitea julkisti ehdokaslistansa, paikalliset nuorsuomalaiset heräsivät kuitenkin arvostelemaan sitä.<sup>54</sup> Valtuustoa valitsevassa kuntakokouksessa he esittivät oman kilpailevan listansa, jossa 12 komitean ehdokasta oli korvattu toisilla. Tämä ärsytti kuntakokouksen puheenjohtajaa Juho Kivikoskea, joka oli vanhasuomalainen kansankoulunopettaja. Kivikoski piti komitean ehdokkaita sopivampina ja kyvykkäämpinä kuin kilpailevan listan nimiä; hän myös syytti kilpailevan listan esittäjiä ”pelkkien puoluepyyteiden” ohjaamiksi. Kivikosken järkytykseksi kilpaileva lista sai kuntakokouksen äänestyksessä kuitenkin murskavoiton ja tuli valituksi kokonaisuudessaan. Vaalitunnelman kireydestä kertoo se, että kilpailevan listan esittäjä rakennusmestari Väinö Hällström jätti kuntakokouksen pöytäkirjaan jälkikäteen vastalauseen kuntakokouksen puheenjohtajan toiminnasta. Vastalauseen mukaan Kivikoski oli kokouksessa väittänyt valtuustovaalin tulosta laittomaksi ja uhannut pyytää valtuustoon valittuja vanhasuomalaisia boikotoimaan valtuuston istuntoja.<sup>55</sup>

Tammelassa sijaitsevassa Forssan tehdasyhdyskunnassa oli satoja työläisiä, jotka olivat usein runsaslukuisesti kuntakokouksissa etujaan valvomassa.<sup>56</sup> Valtuustoa valitsevaan kuntakokoukseen työläisiä ilmestyi kuitenkin suhteelliseen vähän. Tähän vaikutti ennen kuntakokousta pidetty Tammelan sosiaalidemokratien yleinen kokous, joka oli päättänyt boikotoida valtuustovaalia epäoikeudenmukaisten äänioikeusolojen johdosta.<sup>57</sup> Sosialistien näkökulmasta valtuusto valittiin ”porhojen rahaäänillä”, ja siksi valtuustovaali oli jo itsessään vääryys työväkeä kohtaan.<sup>58</sup>

Työväen vaaliboikotista ei kuitenkaan tullut täydellistä, sillä jotkut paikalliset sosialistien johtomiehet ilmestyivät kokouspaikalle tukemaan äänestyksessä nuorsuomalaisen listaa.<sup>59</sup> Palkkioksi liittoutumisestaan ”kagaalien” kanssa sosiaalidemokraatit saivat valtuustoon joitakin lisäedustajia, joiden tieltä pudotettiin pois vanhasuomalaiseen puolueeseen kytkeytyneen Suomalaisen Työväenliiton kaksi ehdokasta. Kaiken kaikkiaan Tammelan valtuustoon tuli äänioikeusoloihin suhteutettuna melko vahva

työläisedustus, sillä Forssan tehtaalaisia valittiin valtuutetuiksi seitsemän – joskaan kaikki heistä eivät olleet sosialisteja.<sup>60</sup> Valtuustopaikkojen valtausta olennaisempi syy sosialistien mobilisaatioon ”kagaalien” tueksi saattoi kuitenkin olla halu näpäyttää vanhasuomalaisia isäntiä. Vanhasuomalaisten johdolla kuntakokous oli nimittäin edeltävänä syksynä siirtänyt kuntakokoukset Tammelan kirkonkylään, Forssan tehdastyöväen kannalta hankalaan paikkaan ja ajankohtaan.<sup>61</sup> Päätökseen oli vaikuttanut vanhasuomalaisten isäntien kyllästyminen tehdastyöläisten hyökkäävään esiintymiseen kuntakokouksissa – tämän tunnusti jopa vanhasuomalaisten äänenkannattaja *Lounais-Häme* pääkirjoituksessaan.<sup>62</sup> Kuntakokousten siirtopäätös kuitenkin kostautui valtuustovaaleissa forssalaisten sosialistien ja nuorsuomalaisten yhteisenä vastaiskuna. Tammelan tapahtumat kuvaavatkin osuvasti työväenliikkeen kunnallispoliittisia vaikutusmahdollisuuksia. Vaikka sosiaalidemokraattien joukkovoima harvoin yksinään riitti keikauttamaan valtasuhteita, he saattoivat paikoitellen vaikuttaa tehokkaasti päätöksentekoon liittoutumalla kunnallispolitiikan suuntaan tyytymättömien porvarillisten kanssa.<sup>63</sup>

Läheskään kaikissa maalaiskunnissa valtuustojen asettamiseen tai ensimmäisiin valtuustovaaleihin ei silti liittynyt järjestäytyneen työväestön mobilisaatiota. Eräillä paikkakunnilla kunnalliselämän puoluepolitisoituminen oli ylipäänsä näkymätöntä vielä 1910-luvullakin.<sup>64</sup> Tällaisissa kunnissa keskustelut valtuuston tarpeellisuudesta liittyivät lähinnä kysymykseen siitä, miten uusi järjestelmä huolehtisi eri kyläkuntien intresseistä. Työläisillä ei näissä keskusteluissa ollut aktiivista roolia, jos heitä edes oli paikalla valtuuston asettamista pohtimassa. Kuntakokouksissa käyneet työläiset saattoivat lisäksi olla kaikkea muuta kuin sosialisteja ja täten suhtautua valtuustokysymykseen täysin eri tavoin kuin sosialistilehtien kirjeenvaihtajat toivoivat. Luokkavastakkainasettelu ei siis leimannut keskustelua valtuustoista kuin osassa Suomea. Valtuustoihin liittyvien keskustelujen ja kunnallispolitiikan käytäntöjen alueellisten erojen lähempi tarkastelu ei kuitenkaan ole mahdollista tässä artikkelissa.

## Naisten pääsy luottamustoimiin mielipiteiden jakajana

Valtuustojärjestelmän vapaaehtoinen käyttöönotto maaseudulla vaikutti hyvin vähän naisten kunnallisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Tämä johtui siitä, että voimassa olevan kunnallisasetuksen mukaan kuntakokouksien päätöksentekoon saivat osallistua vain sellaiset kunnallisveroja maksavat kuntalaiset, jotka hallitsivat itseään ja omaisuuttaan. Rajausta sulki kunnallisen äänioikeuden ulkopuolelle kaikki avioituneet naiset, isäntävallan alaisista piioista puhumattakaan. Kunnallisasetus rajasi merkittävästi myös naisten toimintaa kunnalliselimissä. Äänioikeutetuilla naisilla ei nimittäin ollut oikeutta tulla valituiksi kuntakokouksen puheenjohtajiksi, kunnallislautakunnan jäseniksi eikä kunnanvaltuutetuiksi, joita laissakin kutsuttiin valtuusmiehiksi.<sup>65</sup> Naisten kunnallisten ja parlamentaaristen vaikutusmahdollisuuksien välillä oli siis vuoden 1906 jälkeen räikeä ristiriita, jonka vasta marraskuussa 1917 hyväksytyt kunnallislait korjasivat.

Naisten kunnallisen äänioikeuden laajentamisesta keskusteltiin sanomalehdistössä ja valtiopäivillä aika ajoin eduskuntauudistuksen jälkeen, ja se sai kannatusta yli puoluerajojen.<sup>66</sup> Valtuustojärjestelmän käyttöönottoa käsittelevistä lehtikirjoituksista naisnäkökulma kuitenkin puuttui. Yhdessäkään aineistoni kirjoituksessa ei valtuuston perustamista puolustettu tai vastustettu vetoamalla siihen, että muutos voisi heikentää tai vahvistaa naisten osallisuutta kunnalliselämässä.

Naisnäkökulman puuttumista voi selittää se, että lehtikirjoittajat odottivat kunnallislakien pikaista uudistamista ja pitivät selvänä, että uudistus antaisi naisille samat kunnalliset oikeudet kuin miehille. Jostain syystä kukaan kirjoittaja ei kuitenkaan lausunut tätä julki. Siksi on yhtä lailla mahdollista, että jotkut lehtien kirjeenvaihtajat eivät sittenkään tukeneet naisten kunnallisten vaikutusmahdollisuuksien laajentamista tai ainakaan pitäneet sitä tärkeänä. Kenties osa kirjoittajista jopa ajatteli, että vaikka naiset olivat jo päässeet parlamenttiin, kuntakokoukset ja valtuustot oli parempi pitää vatedeskin miesten tilana. Patriarkaalisista asenteista kertoo ainakin se, että monille lehtikirjoittajille kunnallis-



*Kansakoulunopettaja Miina Penttilä toimi Loimaalla luottamustehtävissä jo ennen valintaansa kunnanvaltuustoon. Kuvassa hän on Hirvikosken äänestysalueen vaalilautakunnan jäsenenä vuonna 1910. Kuva: Loimaa-Seura.*

elämän toimijat olivat itsestään selvästi kunnallismiehiä.<sup>67</sup> Johtui naisnäkökulman puuttuminen mistä tahansa, ilmeistä on ainakin se, ettei aineistoni tekstien kirjoittajissa ollut naisia. Naiskirjoittajat olisivat oletettavasti pitäneet tärkeänä käsitellä kunnallishallinnon muutosten vaikutuksia myös naisten osallisuuden näkökulmasta.

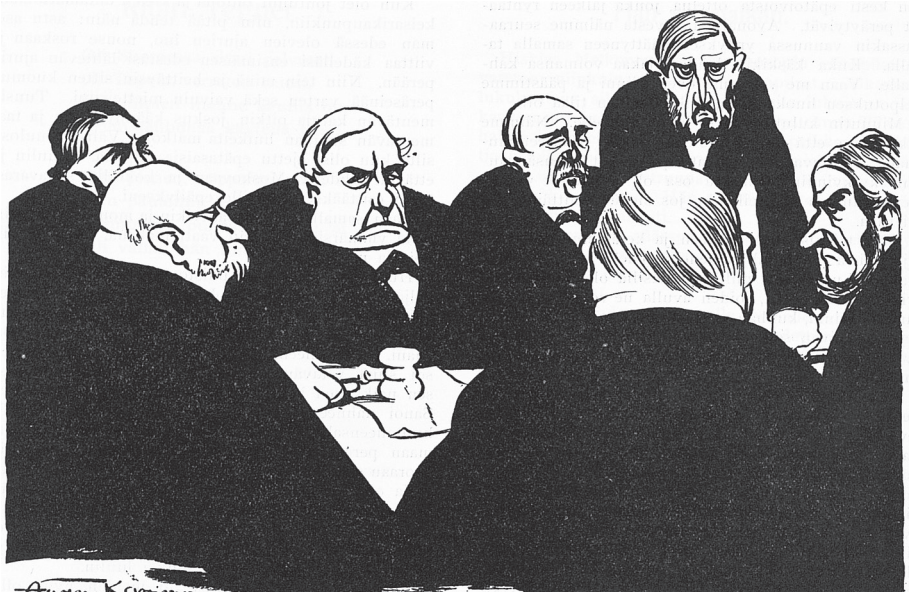
Yksi tapaus nosti naisten kunnallispoliittisen aseman kuitenkin hetkeksi parrasvaloihin. Loimaalla kuntakokous nimittäin päätti vuonna 1915 valita paikalliseen valtuustoon naisjäsenen, kansakoulunopettaja Miina Penttilän.<sup>68</sup> Näin Penttilästä tuli Suomen ensimmäinen naisvaltuutettu, mikä herätti lehdistössä maanlaajuista huomiota ja sai jotkut lehdet jopa kehuaan Loimaata sukupuolten tasa-arvon edelläkävijäksi.<sup>69</sup> Naisen valinta

valtuustoon ilahdutti muun muassa kristillisen työväenliikkeen äänenkannattajaa *Työkansaa*, joka kuvasi Penttilän valintaa merkiksi siitä, että ”[e]distyksen pyörä siis yhä pyörii, vaikka hitaasti, mutta varmasti”.<sup>70</sup>

Sosialistilehdistä läheskään kaikki eivät noteeranneet Penttilän valintaa, ja nekin jotka noteerasivat, suhtautuivat siihen happamasti. Esimerkiksi porilainen *Sosialidemokraatti* avasi juttunsa otsikolla ”Akkavalta lisääntyy”.<sup>71</sup> *Sosialisti*-lehti puolestaan julisti: ”Mitähän kunnan manttaaliporhujen päähän lienee pöllähtänyt, kun tällaisen kohteliaisuuden osotuksen ovat Eevan sukupuolelle tehneet?”<sup>72</sup> Tylyimmin esiintyi mikkeliäinen *Vapaus*, joka kommentoi ”emansipeerattujen porvarisnaisten” saaneen Penttilästä sankarinsa ja toivoi näiden puolesta, että ”[o]lisipa se edes nätti tyttö”.<sup>73</sup> Kommenttien kitkeryyttä selittää se, että Penttilä ei ollut sosialisti vaan nuorsuomalainen, mutta sanamuodoista päätellen kirjoittajat eivät silti yleisemminkään tavoitelleet naisten pääsyä valtuustoihin.

Miina Penttilän taival Loimaan kunnanvaltuutettuna jäi lopulta lyhyeksi. Eräät paikkakuntalaiset nimittäin tarttuivat naisvaltuutettujen valinnan lainvastaisuuteen ja tekivät Loimaan kuntakokouksen päätöksestä valituksen. Niinpä kuntakokous joutui korvaamaan Penttilän miesvaltuutetulla.<sup>74</sup> Tämä kirjoitti lehdistössä sekä irvailua että vetoomuksia naisten tasa-arvoisten kunnallisten vaikutusmahdollisuuksien puolesta.<sup>75</sup> Työväenlehdet kuitenkin pidättäytyivät kannanotoista. Penttilän tapauksen lehtikäsittely tukeekin Geoff Eley:n näkemystä sosialistisen työväenliikkeen pohjimmaisesta laiskuudesta naisten oikeuksien edistämisessä.<sup>76</sup> Ainakaan sosialististen lehtien paikalliskirjeenvaihtajat eivät kaivanneet naisia valtuustoihin ja kuntakokouksiin yhtään ponnekkaammin kuin porvarillisten lehtien kirjoittajat. Tähän saattoi vaikuttaa epävarmuus siitä, miten naisten esiin-nousu kunnalliselämässä vaikuttaisi työväenliikkeen paikallisiin valtapyrkimyksiin.





*”Härkämäen kunnanvaltuusto” koolla. Kuva: Ampiaisen 20.9.1913, 5.*

## Yhteenveto

Kuten pilalehti *Ampiaisen* piirros kuvitteellisesta Härkämäen kunnanvaltuustosta havainnollistaa, varttuneet ja jäyhät isännät pysyivät tiukasti kunnallisen vallan kahvassa myös valtuustojärjestelmään siirtyneissä maalaiskunnissa ennen vuotta 1918. Valtuustojen perustamisessa ei ollut kyse ensisijaisesti siitä, että vaatimukset sosiaalisesta tai sukupuolten tasa-arvosta olisivat pakottaneet kunnanisät demokratisoimaan hallintoa. Pikemminkin valtuustojen asettaminen liittyi tarpeeseen tehostaa päätöksentekoa tilanteessa, jossa kunnille sälytettiin yhä uusia tehtäviä.

Työväenliikkeen penseys valtuustojen asettamista kohtaan puolestaan on syytä ymmärtää sitä taustaa vasten, että valtuustojen perustamisalta ajoittui vuoden 1905 jälkeisen poliittisen mobilisaation ja modernien vaalipuolueiden organisoitumisen kauteen. Joukkomobilisaatio ilmeni kuntakokouksissa työväestön

lisääntyvänä aktiivisuutena, mikä huolestutti kunnalliselämään vihkiytyneitä isäntiä ja käänsi heitä valtuuston asettamisen kannalle. Samalla porvarillisen lehdistön valtuustokirjoittelu muuttui yhä myönteisemmäksi. Valtuustojärjestelmän etuja perusteltiin lehdistä vetoamalla asiantuntijuuden merkitykseen päätöksen-teossa, mutta porvarillisten halua siirtyä edustukselliseen kunnallishallintoon siivitti myös toive siitä, että valtuustoissa asioita päästäisiin taas hoitamaan rauhassa ilman joukkojen häirintää.

Paikallisten isäntien ja porvarilehtien valtuustointoilulla oli käänteinen vaikutus järjestäytyvän työväestön ja sen äänenkannattajien näkemyksiin valtuustojen perustamisesta. Työväenlehdistön omaksuman kannan mukaan valtuustojärjestelmä heikensi kunnallista demokratiaa ja keskitti valtaa manttaalimiehille, jotka olivat kansalaisten valvontavallan ulottumattomissa. Valtuuston käyttöönoton myötä työväestöllä ei myöskään olisi samanlaisia mahdollisuuksia joukkopainostukseen kuin kuntakokouksissa. Tämä oli työväenliikkeelle tärkeä näkökohta, koska joukkojen painostuksella nähtiin olleen suuri merkitys eduskuntauudistuksessa ja sen uskottiin tuottavan myös paikallista demokratiaa. Sosialistit tiedostivat hyvin, että vaikka kunnallisasetuksen mukaan kuntakokousten päätöksiin saivat osallistua vain äänioikeutetut, kokouksiin saapui usein myös laajempia massoja vaikuttamaan joukkovoimallaan päätöksentekoon. Käytännössä kuntakokoukset siis miellettiin demokraattisemmiksi kuin lainsäädäntö antoi ymmärtää. Tämä selittää osaltaan työväenlehtien kehotuksia kamppaata valtuustohankkeita niin kauan kuin yleinen ja yhtäläinen äänioikeus ei ollut toteutunut.

Sosialistilehtien valtuustokirjoittelulle ominaista oli myös kansanvaltaisuuden tulkitseminen vain työväestön vaikutusvallan näkökulmasta. Kääntäen kyse oli siitä, että jos jokin muutos kunnallishallinnossa ei suoraan vahvistanut työväestön valtaa, se ei saanut työväenlehdistöltä vastakaikua. Esimerkiksi alueellisesta tasa-arvosta puhuttiin työväenlehdissä vähän verrattuna porvarillisiin lehtiin, joiden valtuustoja puoltavissa argumenteissa korostui nimenomaan kunnan eri osien asukkaiden parempi osallistaminen päätöksentekoon.



Sanomalehtien puoluekanta vaikutti siis selvästi siihen, käsiteltiinkö kunnanvaltuustojen perustamista niiden palstoilla myönteisesti vai kielteisesti. Sosialistilehtien pääkirjoituksissaan ja paikalliskirjeissään ilmaisema penseys valtuustoja kohtaan ei kuitenkaan ole koko kuva työväenliikkeen suhteesta valtuustojärjestelmään. Paikallisesti sosialistit saattoivat ketterästi mukautua valtuuston käyttöönottoon, kuten Rautalammilla, tai liittoutua valtuustovaaleissa porvarillisen ryhmän kanssa, kuten Tamme-lassa. Naiskannattajiaan työväenliike mobilisoi valtuustokysymyksessä joka tapauksessa ilmeisen laiskasti: työväenlehtien suhtautuminen Loimaan naisvaltuutettuun vihjaa, ettei naisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisellä ollut itsessään kovinkaan tärkeä sija työväenliikkeen kunnallisdemokratiavaatimuksissa.

## Viitteet

- 1 *Karjala* 13.8.1912, 1.
- 2 Esim. Rodríguez-Ruiz & Rubio-Marin 2012, 10.
- 3 Katajisto 2018, 26.
- 4 Artikkelit on osa Alfred Kordelinin säätiön rahoittamaa tutkimusprojektiani *Kuntademokratian kivulias läpimurto*.
- 5 Ks. Jäntti 2016, 71–84.
- 6 Soikkanen 1966, 459–463.
- 7 Piilonen 1982, 32–35.
- 8 Paikalliskirjeistä varhaisen suomenkielisen lehdistön ominaispiirteenä ks. Kokko 2019, 12–16.

- 9 Vrt. esim. Soikkanen 1966, 461, jossa mainitaan vuonna 1913 alussa kunnanvaltuustoja olleen vähintään 91. Ks. myös *Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja* 1913, 324–325; Kaukovalta 1940, 340; Haapala 1995, 33–34.
- 10 Haku sanalla ”kunnanvaltuusto” vuosien 1860–1899 suomenkielisistä sanomalehdistä ei tuota yhtään tulosta digitaalisen sanomalehtikirjaston hakutyökalulla tai Korp-konkordanssihakujelmalla, [corp.csc.fi](http://corp.csc.fi), haettu 26.9.2018. Valtuusto-sanan rinnalla oli 1900-luvun alussa lyhytaikaisesti käytössä myös termi ”kunnanvaltuuskunta”. Ks. esim. Kurkijoen kuntakouksen ptk. 11.12.1911, Kansallisarkisto (tästä lähtien KA).
- 11 Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-Kokous vuodelta 1865, No 4.
- 12 Soikkanen 1966, 256–261.
- 13 Vuoden 1898 kunnallisuudistuksesta ks. Soikkanen 1966, 435–439.
- 14 *Uusi Aura* 26.9.1901, 3; *Satakunta* 18.9.1902, 2; Kaukovalta & Kaukovalta 1950, 93.
- 15 Esim. sosiaalidemokraattisen puolueen vuoden 1906 puoluekokoukseen laadittu alustus kunnallisesta äänioikeudesta maaseudulla. *Työmies* 21.7.1906, 1–2; Katajisto 2018, 23–24.
- 16 Esim. Säämingin ja Haukiputaan kuntakokoukset käsitteivät kunnallislakiehdotusta seikkaperäisesti keväällä 1908. Säämingin kuntakokouksen ptk. 24.4.1908, § 2, KA; Haukiputaan kuntakokouksen ptk. 26.5.1908, § 2, KA.
- 17 Soikkanen 1966, 460–461; Piilonen 1982, 33.
- 18 Tämän artikkelin ja kartan 1 tiedot kunnanvaltuustojen käyt-töönotosta perustuvat pääasiassa *Yhteiskuntataloudellisessa Aikakauskirjassa* 1913 (s. 324–325) julkaistuun luetteloon, Juhani Piilosen (1982, 34–35) kokoamiin tietoihin sekä sanomalehtiin ja paikallishistorioihin. Tarkempia tietoja vuoteen 1917 mennessä perustetuista kunnanvaltuustoista saa luomastani Wikipedia-artikkelista, joka päivittyy jatkuvasti. [https://fi.wikipedia.org/wiki/Vuoteen\\_1917\\_mennessä\\_perustetut\\_kunnanvaltuustot](https://fi.wikipedia.org/wiki/Vuoteen_1917_mennessä_perustetut_kunnanvaltuustot), luettu 6.4.2019.
- 19 Ks.edellinen viite.
- 20 Soikkanen 1966, 456, 460; Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-kokoelma 1898, N:o 21, § 9.
- 21 Ensimmäinen aineistooni sisältyvä sosialistilehden kannanotto valtuustokysymyksen oli *Työ*-lehden julkaisema Heikki Jalosen puoluekokousalustus kunnallisesta äänioikeudesta. Siinä Jalonen kannattaa valtuustojen asettamista maalaiskuntiin kunnallisen äänioikeusuudistuksen jälkeen, mutta ei ota kantaa valtuustojen tarpeellisuuteen vallitsevissa oloissa. *Työ* 24.7.1906, 1–2.
- 22 Esim. *Kaleva* 26.10.1900, 1–2; *Rauman Lehti* 13.2.1908, 1.
- 23 Esim. *Kotkan Uutiset* 9.2.1906, 1; *Syd-Österbotten* 9.6.1906, 1.
- 24 Esim. *Salmetar* 2.11.1911, 1–2.

- 25 Esim. *Suomalainen* 3.6.1907, 3; *Turun Sanomat* 21.11.1907, 1–2.
- 26 Esim. *Jakobstad* 16.12.1914, 1–2.
- 27 Esim. *Raja-Karjala* 7.8.1909, 2.
- 28 *Kaleva* 26.10.1900, 1–2.
- 29 *Suomalainen* 3.6.1907, 3.
- 30 Esim. *Sorretun Voima* 26.11.1913, 3–4; *Etelä-Suomi* 28.8.1913, 2.
- 31 *Haminan Lehti* 10.9.1912, 2.
- 32 *Kaleva* 10.1.1911, 2.
- 33 Esim. *Sorretun Voima* 26.11.1913, 3–4. Ks. myös Piilonen 1982, 33.
- 34 *Kansan Tahto* 14.8.1911, 1–2.
- 35 Esim. *Raivaaja* 12.5.1909, 3.
- 36 Soikkanen 1966, 474–476.
- 37 Piilonen 1982, 29–32; Soikkanen 1966, 406–412.
- 38 Piilonen 1982, 56–57.
- 39 Sosiaalidemokraattien mukautuminen uuteen järjestelmään näkyi ensimmäisen kunnanvaltuuston vaaleissa mm. Johanneksessa ja Kuopion maalaiskunnassa. *Työ* 22.1.1908, 4; Kauppinen 1975, 623.
- 40 Suodenjoki 2010, 269–272.
- 41 *Savon Työmies* 5.11.1907, 3. Vrt. aiempi kirjallisuus, jossa on väitetty sosiaalidemokraattien tehneen Rautalammilla aloitteen kunnanvaltuuston perustamisesta. Saloheimo 1959, 474; Soikkanen 1966, 460.
- 42 *Savon Työmies* 17.9.1908, 3; 22.9.1908, 3. Valtuuston perustamisen vaiheista myös *Savon Työmies* 19.12.1907, 4; *Savon Sanomat* 22.1.1908, 2.
- 43 Esim. *Liitto* 6.9.1910, 2.
- 44 *Savon Työmies* 22.9.1908, 3; *Savon Sanomat* 9.10.1908, 3.
- 45 SVT XXIX. Vaalitulasto 1. Eduskuntavaalit 1908, taulu II b, 37.
- 46 Suodenjoki 2010, 274.
- 47 Esim. *Työ* 27.3.1914, 2.
- 48 Alapuro 2001, 139–141. Ks. myös Suodenjoki 2010, 271–273.
- 49 Soikkanen 1966, 456.
- 50 *Kansan Lehti* 23.9.1916, 2.
- 51 *Raivaaja* 9.12.1910, 1.
- 52 Tammelan kuntakokouksen ptk. 23.1.1909 ja 6.3.1909, KA. Tammelan sosialistien valtuustokritiikistä ks. *Hämetär* 24.12.1908, 4.
- 53 *Lounais-Häme* 10.3.1909, 1–2.
- 54 Komitean listan herättämästä polemiikista ks. *Hämetär* 18.2.1909, 3; 4.3.1909, 4; *Lounais-Häme* 28.2.1909, 2; *Lounais-Häme* 7.3.1909, 2.

- 55 Tammelan kuntakokouksen ptk. 23.1.1909 ja 6.3.1909, KA.
- 56 *Lounais-Häme* 10.3.1909, 1.
- 57 *Hämeen Voima* 11.2.1909, 3–4. Ks. myös *Hämeen Voima* 6.3.1909, 4.
- 58 *Hämeen Voima* 6.3.1909, 4.
- 59 *Lounais-Häme* 10.3.1909, 1.
- 60 Aaltonen 1931, 7,
- 61 Hirsjärvi 1925, 13.
- 62 *Lounais-Häme* 30.10.1908, 1–2.
- 63 Esim. Kymissä työväestö liittyi paikallisten isäntien kanssa kaataakseen suurteollisuuden kannattaman valtuustohankkeen vuonna 1916. *Uusi Suometar* 12.8.1916, 5. Paikallisesta liittoutumisesta ks. myös Suodenjoki 2010, 193–194.
- 64 Esim. Kurkijoen kuntakokouksen ptk:t 1911–1912, KA.
- 65 Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-Kokous vuodelta 1865, No 4, Asetus kunnallishallituksesta maalla, § 13, 33 ja 43. Samat rajaukset todettiin myös kunnallisasiäntöasetuksen päivityksessä. Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetuskokoelma 1898, N:o 21, Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta, § 13, 34 ja 66.
- 66 Esim. *Lahden Lehti* 24.7.1908, 2; *Aamulehti* 7.6.1916, 2.
- 67 Esim. *Karjala* 13.8.1912, 1.
- 68 *Turun Sanomat* 14.9.1915, 3; *Kunnallisia Sanomia Loimaalta, Alastarolta, Metsämaalta ja Mellilästä* 16.9.1915, 2; Laakso 1994, 318, 512–513, 562. Penttilän aiemmasta jäsenyydestä vaalilautakunnassa ks. *Uusi Aura* 28.1.1910, 6.
- 69 *Turun Sanomat* 18.9.1915, 4.
- 70 *Työkansa* 17.9.1915, 5.
- 71 *Sosialidemokraatti* 14.9.1915, 2.
- 72 *Sosialisti* 14.9.1915, 2.
- 73 *Vapaus* 16.9.1915, 3.
- 74 Esim. *Lappeenranta* 25.9.1915, 3; *Turun Sanomat* 5.10.1915, 3.
- 75 Esim. *Ilkka* 25.9.1915, 3; *Keski-Suomi* 23.9.1915, 3; *Lappeenranta* 25.9.1915, 3.
- 76 Eley 2002, 23.

## Lähteet

### Arkistolähteet

#### Kansallisarkisto

Haukiputaan kuntakokouksen pöytäkirjat 1905–1911 (Oulun toimipiste)

Kurkijoen kuntakokouksen pöytäkirjat 1909–1916 (Mikkelin toimipiste)

Säämingin kuntakokouksen pöytäkirjat 1902–1909 (Mikkelin toimipiste)

Tammelan kuntakokouksen pöytäkirjat 1903–1909 (Hämeenlinnan toimipiste)

### Digitaaliset lähteet

Kansalliskirjaston digitaaliset sanomalehdet 1865–1917, <http://digi.kansalliskirjasto.fi/search>.

### Painetut lähteet

Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-Kokous vuodelta 1865. No 4. Helsinki, Keisarillisen Senaatin kirjapaino, Helsinki 1865.

Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-kokoelma 1898. N:o 21. Keisarillisen Senaatin kirjapaino, Helsinki 1898.

*Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja* 1913. Yhdeksäs vuosikerta. Helsinki 1913.

### Kirjallisuus

Aaltonen, Esko (1931): *Tammelan kunnan historia II. Kunnalliselämää valtuuston aikakaudella 1909–1922*. Lounais-Hämeen kotiseutu- ja museoyhdistys, Forssa.

Alapuro, Risto (2001): *Suomen synty paikallisena ilmiönä 1890–1933*. Kolmas painos. Tammi, Helsinki, <http://hdl.handle.net/10138/168847>.

Eley, Geoff (2002): *Forging Democracy. The History of the Left in Europe, 1850–2000*. Oxford University Press, New York.

Haapala, Pertti (1995): *Kun yhteiskunta hajosi. Suomi 1914–1920*. Painatuskeskus, Helsinki.

Hirsjärvi, Tarmo (1925): *Tammelan kunnan historia I. Kunnalliselämä kuntakousten aikana v. 1865–1909*. Forssan kirjapaino, Forssa.

Jäntti, Anni (2016): *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampereen yliopisto, Tampere, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0238-2>.

- Katajisto, Kati (2018): *Sodasta sovintoon*. Otava, Helsinki.
- Kaukovalta, K. V. (1940): *Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia*. Maalaiskuntien Liitto, Helsinki.
- Kaukovalta, K. V. & Kaukovalta-Kaila, Eila (1950): *Maarian pitäjän historia III. 1866–1943*. Maarian seurakunta ja kunta, Maaria.
- Kauppinen, Arto (1975): Valtuustokausi. Teoksessa Antti Rytönen (toim.), *Kuopion pitäjän kirja*. Kuopion kaupunki, Kuopio, 621–660.
- Kokko, Heikki (2019): Suomenkielisen julkisuuden nousu 1850-luvulla ja sen yhteiskunnallinen merkitys. *Historiallinen Aikakauskirja* 117 (1), 5–21.
- Laakso, Veikko (1994): *Suur-Loimaan historia II. Isonvihan päättymisestä 1900-luvun alkuun*. Alastaro, Loimaan kaupunki, Loimaan kunta ja Mellilä.
- Piilonen, Juhani (1982): *Vallankumous kunnallishallinnossa*. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Rodríguez-Ruiz, Blanca & Rubio-Marin, Ruth (2012): Introduction: Transition to Modernity, the Achievement of Female Suffrage, and Women's Citizenship. Teoksessa Blanca Rodríguez-Ruiz & Ruth Rubio-Marin (toim.), *The Struggle for Female Suffrage in Europe. Voting to Become Citizens*. Brill, Leiden, 1–46.
- Saloheimo, Veijo A. (1959): *Rautalammin historia*. Rautalammin kunta ja seurakunta.
- Soikkanen, Hannu (1966): *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Maalaiskuntien Liitto, Helsinki.
- Suodenjoki, Sami (2010): *Kuriton suutari ja kiistämisen rajat. Työväenliikkeen läpimurto hämäläisessä maalaisyhteisössä 1899–1909*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Vuoteen 1917 mennessä perustetut kunnanvaltuustot. Wikipedia-artikkeli, [https://fi.wikipedia.org/wiki/Vuoteen\\_1917\\_mennessä\\_perustetut\\_kunnan\\_valtuustot](https://fi.wikipedia.org/wiki/Vuoteen_1917_mennessä_perustetut_kunnan_valtuustot), luettu 5.2.2019.